

# EUSO-uutislehti 1/2006

Ajankohtaista Euroopan unionista .....	2
Suomen EU-puheenjohtajuuskausi.....	2
Keskustelu Euroopan unionin tulevaisuudesta .....	2
Lissabonin strategia ja sosiaalipolitiikan muutos.....	3
Myös sosiaalipalvelut keskeisesti esillä .....	4
Kansallinen raportti sosiaalisen suojelun ja osallisuuden strategioista .....	4
Lasten oikeuksia koskeva EU-strategia .....	6
EY-tuomioistuimen ratkaisuja terveyspalveluista .....	6
Ajankohtaista tutkimuksesta .....	7
Bruno Palier ja hyvinvointiuudistusten eurooppalaistuminen .....	7
Hallinnan tutkimuksesta.....	7
Merkintöjä: "Postlissabonilainen sosiaalipolitiikka" .....	9
Uutuusjulkaisu .....	10

# Ajankohtaista Euroopan unionista

## Suomen EU-puheenjohtajuuskausi

Suomen EU-puheenjohtajuuskauden hyvinvointipoliittisia linjauksia hahmottelevassa kirjoituksessaan (HS 4.7.2006) sosiaali- ja terveysministeri Tuula Haatainen ja peruspalveluministeri Liisa Hyssälä toteavat, että "globalisaation, teknologisen kehityksen ja väestön ikääntymisen tuomien muutosten ennakointi on Euroopan unionin tärkeimpiä haasteita juuri nyt". Niinpä "Suomen tavoitteena on EU-puheenjohtajakauden aikana etsiä keinoja kehittää uudelleen työelämää ja suunnata uudelleen sosiaali- ja terveyspolitiikkaa, jotta haasteista voidaan selvitä".

Ministerit toteavat, että "kun globalisaatio kiihtyy, työllisyys-, sosiaali- ja terveyspolitiikkaa on muutettava niin, että se tukee mahdollisimman hyvin yhteiskunnallista muutosta". Keskeisenä keinona esitellään perinteiset poliittiset ja hallinnolliset rajat ylittävä kumppanuus: "eri politiikkalohkojen ja hallinnon tasojen välillä on tehtävä syvällistä ja järjestelmällistä yhteistyötä".

Sitran yliasiamies Esko Aho menee saman lehden julkaisemassa kirjoituksessaan (HS 8.7.2006) vielä pidemmälle toteamalla Euroopan ongelmien kiteytyvän sen sosiaaliseen malliin: "Eurooppalainen talous- ja yhteiskuntamalli on uudistettava rohkeasti, sillä voimavarat täytyy saada siirtymään vanhoista rakenteista uusiin".

Suomen toinen EU-puheenjohtajuuskausi käynnistyi 1. heinäkuuta 2006 ja jatkuu vuoden loppuun saakka. Ensimmäistä kertaa vetovastuu oli Suomella vuonna 1999. Tuolloin jäsenmaita oli 15 nyt 25, ja näiden lisäksi moniin kokouksiin osallistuvat myös hakijamaat. Pelkästään sosiaali- ja terveysministeriö järjestää puheenjohtajuuskaudella kaksi ministerikokousta, viisi konferenssia ja kymmenen virkamieskokousta.

Sosiaalipolitiikan keskeisiä lainsäädäntöhankkeita puheenjohtajakaudella ovat työvoiman liikkuvuuden edistämiseen unionin sisällä liittyvät sosiaaliturvan koordinaatioasetukset, joilla sovitaan jäsenvaltioiden välillä liikkuvien työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä oikeuksista, sekä direktiiviehdotus lisäeläkkeiden siirrettävyydestä. Lisäksi neuvostossa on tarkoitus hyväksyä mm. Euroopan tasa-arvoinstituutin perustaminen.

## Keskustelu Euroopan unionin tulevaisuudesta

Puheenjohtajakauden asialistan laatimista on ohjannut neuvoston kolmivuotinen strateginen ohjelma, jonka pohjalta Suomi laati yhdessä edeltävän puheenjohtajaan Itävallan kanssa neuvoston toimintaohjelman vuodeksi 2006. Puheenjohtajavaltiot vakuuttivat siinä toimivansa kiinteässä yhteistyössä varmistaakseen, että neuvoston työskentely vuonna 2006 edistää osaltaan taloudellista ja sosiaalista

hyvinvointia. Eräs tärkeimmistä tavoitteista on ollut saada aikaan laaja-alaista keskustelua integraatiokehitystä hidastavien ongelmien kartoittamiseksi.

Taustalla on EU-huippukokouksen kesäkuussa 2005 hyväksymä julkilausuma Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen ratifiointista. Siinä todetaan, että Ranskassa ja Alankomaissa pidettyjen kansanäänestysten kielteisten tulosten jälkeen tarvitaan pohdinta-aikaa, joka olisi käytettävä ensisijaisesti unionin toimintamalleja koskevaan perusteelliseen keskusteluun.

Myös unionin laajentuminen kuuluu keskeisiin asiakokonaisuuksiin. Suomen kaudella seurataan Bulgarian ja Romanian edistymistä jäsenyysselvoitteiden täytäntöönpanossa - näiden maiden on määrä liittyä Euroopan unionin jäseniksi jo vuoden 2007 alussa - sekä viedään eteenpäin Kroatian ja Turkin jäsenyyshuoneisteluja.

### ***Lissabonin strategia ja sosiaalipolitiikan muutos***

Lissabonin strategia on Euroopan unionin vastaus globalisaation haasteisiin, ja Suomi haluaa tehostaa sen toimeenpanoa korostamalla erityisesti innovaatiopolitiikan merkitystä. Vuonna 2000 käynnistetyn Lissabonin uudistusohjelman tavoitteena ovat sosiaalipolitiikan näkökulmasta rakenteelliset uudistukset, korkea työllisyys ja kaikkia työntekoon kannustavat etuus- ja palvelujärjestelmät. Osana pyrkimystä uudistaa jäsenvaltioiden sosiaalipolitiikkaa sen keskeisen ohjausmetodin eli avoimen koordinaation osiot - köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen, eläkkeet sekä terveyden- ja pitkäaikaishoito - "virtaviivaistetaan" yhdeksi kokonaisuudeksi, joka synkronoidaan talous- ja työllisyyspolitiikan vastaavaan koordinaatioon. Suomen puheenjohtajuuskauden aikana jäsenmaat toimittavat komissiolle ensimmäiset uudenlaiset kansalliset toimintaohjelmansa sosiaalisesta suojelusta ja osallisuudesta.

Näistä toimintaohjelmista saadaan komission ensimmäinen alustava arvio Tampereella lokakuun puolivälissä järjestettävässä eurooppalaisessa köyhyyskonferenssissa. Siellä arvioidaan myös tuloksia konsultaatioprosessista, jossa komissio on tiedustellut eri toimijoiden näkökantoja kansallisten vähimmäisturvajärjestelmien roolista ja tarpeesta toimia tässäkin asiassa EU-tasolla. Tampereen köyhyyskonferenssi on viides eurooppalainen köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä pohdittava pyöreän pöydän kokous, joka järjestetään perinteiden mukaan köyhyyden vastaisena päivänä (16 -17.10.). Pyöreän pöydän konferenssien sarja on ollut osa unionin köyhyyden ja syrjäytymisen vastaisesta SEP-ohjelmaa, joka päättyy vuoden lopussa. Ensi vuonna käynnistyy uusi PROGRESS -ohjelma, jonka toteuttamiseen Tampereen konferenssista toivotaan tuoreita ideoita.

Kokouksessa pyritään pohtimaan Euroopan köyhyysongelmaa strategisesta ja kokonaisvaltaisesta näkökulmasta korostamalla problematiikan moniulotteisuutta. Konferenssiin kutsutaan eri maiden virkamiesten ja unionin instituutioiden edustajien lisäksi myös useiden eurooppalaisten kansalaisjärjestöjen edustajia. Suomalaista hyvinvointimallia esitellään kutsumiesjoukolle tutustumiskäynneillä Tampereen kaupungin toimintakäytäntöihin.

Euroopan sosiaalisen malli on keskustelun kohteena vieläkin laajemmassa kontekstissa Helsingissä marraskuussa järjestettävässä konferenssissa, jossa analysoidaan globalisaatiosta ja väestörakenteen muutoksesta seuraavia muutospaineita eurooppalaiselle sosiaalipolitiikalle. Kokouksessa keskustellaan Euroopan tason sosiaalipolitiikan linjausten ja kansallisten politiikkojen välisestä vuorovaikutuksesta.

## Myös sosiaalipalvelut keskeisesti esillä

Euroopan unioni on viime vuosina ollut hyvin kiinnostunut sosiaali- ja terveystaloudellisen tekijänä, työllistäjänä kuin sosiaalisen koheesion edistäjänä. Hyvinvointipalvelut ovatkin melkoisen mylerryksen kourissa, ja niitä avataan kovaa vauhtia kilpailulle kaikkialla EU:ssa. Tämän myötä yhä suurempi osa palveluista kuuluu EU:n sisämarkkina- ja kilpailualueiden piiriin. Niinpä sisämarkkinoiden ja hyvinvointipalvelujen välisen suhteen määrittely on hyvin ajankohtainen kysymys kaikissa jäsenmaissa. Huhtikuussa 2006 komissiolta saatiin kaksi kauan odotettua aloitetta: uudistettu ehdotus **palveludirektiiviksi** ja tiedonanto **yleishyödyllisistä sosiaalipalveluista**, joista molemmista käytäneen vilkasta keskustelua Suomen puheenjohtajuuskaudella.

Komission uudistetussa ehdotuksessa palveludirektiiviksi sen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät sosiaalisin perustein tuettu asuminen, lasten hoitopalvelut, perheiden tukipalvelut sekä ei-taloudelliset sosiaalipalvelut. Se, mitä nämä rajaukset käytännössä merkitsevät, on hyvin tulkinnanvaraista. Terveystaloudelliset sosiaalipalvelut on jätetty ehdotuksen ulkopuolelle ja niistä odotetaan erillistä direktiiviehdotusta ensi vuoden puolella. Komission tiedonannossa yleishyödyllisistä sosiaali- ja terveystaloudellisten sosiaalipalveluista (KOM(2006)177) todetaan, että sosiaalipalvelujen modernisointi on yksi tärkeimmistä eurooppalaisista kysymyksistä osana Lissabonin strategiaa ja sosiaalisen koheesion tavoitteita. Komission lähtökohtana on, että **lähes kaikki sosiaalipalvelut ovat luonteeltaan taloudellisia ja siten unionin kilpailusääntöjen piirissä.**

Sosiaalipolitiikan ja sosiaalipalvelujen uudistamiseen liittyy myös Itävallan puheenjohtajuuskaudella keskeisesti esillä olleen "flexicurity" -teeman käsittely. Tämän keskustelun ytimessä on työmarkkinoiden, sosiaaliturvajärjestelmien ja kou-

lutuksen joustava yhdistäminen siten, että työssäkäynti olisi todellinen ja kannattava vaihtoehto mahdollisimman monelle. Keskustelua käydään myös ikääntyvän Euroopan tutuista vakiteemoista kuten työurien pidentämisestä, hoitopalveluiden järjestämisestä työn ja perhe-elämän yhteensovittamiseksi ja naisten työllisyysasteen nostamiseksi, toimista työssä jaksamisen ja työn vetovoiman edistämiseksi sekä työn tuottavuudesta ja laadusta.

Tasa-arvopolitiikassa Suomi tekee uuden aloitteen tuomalla korostetusti esille miesten roolin tasa-arvon edistämiseksi. Tasa-arvoministerit kutsutaan myös keskustelemaan aiheesta naiset ja valta. Lisäksi Suomi toimii puheenjohtajana komission järjestämässä EU:n ja Välimeren maiden yhteistyöfoorumin tasa-arvoministerikokouksessa Turkissa. Siellä keskustelun aiheina ovat muiden muassa ihmisoikeudet ja naisten oikeudet sekä naisten koulutus ja työllisyys.

EU-puheenjohtajakauden virallinen verkkosivusto löytyy osoitteesta [www.eu2006.fi](http://www.eu2006.fi)

[STM:n sivuilla](#) mm. ministereiden puheita.

*Sosiaali- ja terveysministeriön järjestämät epäviralliset ministerikokoukset ja konferenssit Suomen EU-puheenjohtajakaudella:*

- 6.-8.7. Työ-, sosiaali- ja terveysministerien epävirallinen kokous, Helsinki
- 6.-7.9. Huumausainepoliittinen konferenssi, Turku
- 20.-21.9. Terveys kaikissa politiikoissa – konferenssi, Kuopio
- 5.-6.10. Miehet ja tasa-arvo –konferenssi, Helsinki
- 6.-7.10. Tasa-arvoministereiden epävirallinen kokous, Helsinki
- 16.-17.10. Viides Eurooppalainen sosiaalisen osallisuuden pyöreän pöydän konferenssi, Tampere
- 9.-10.11. Euroopan sosiaalinen malli ja kansalliset erityisominaisuudet –konferenssi, Helsinki

## Kansallinen raportti sosiaalisen suojelun ja osallisuuden strategioista 2006 - 2008

Jäsenmaiden on toimitettava uudet virtaviivaistetut Napit eli "Sispit" (Social Inclusion & Social Protection) komissiolle 15.9.2006 mennessä. Komissio on korostanut raporttien laatimisen haasteellisuutta: niiden on oltava lyhyitä, mutta uskottavia ja tiukan strategisia. Rakennerahastot luovat osaltaan suunnitelmille viitekehyksen; koko toiminnan on tuettava Lissabonin strategiaa.

Tähtäimessä on edelleen alkuperäisen Lissabonin strategian tavoite köyhyiden selkeästä vähentämisestä vuoteen 2010 mennessä. Toistaiseksi strategian suurin ongelma on ollut sen implementoinnin heikkous. "Streamlining" -lähestymistavan avulla sosiaalipoliittisten uudistusten implementointia halutaan tehostaa osana kokonaisvaltaista modernisointiprosessia. Komissio korostaa, että virtaviivaistetun prosessin kolmen erillisen osion eli köyhyyden/osallisuuden, eläkkeiden ja terveydenhuollon on oltava paitsi kokonaisuuden osia, myös itsenäisiä elementtejä ("must be able to stand alone"). Samalla korostetaan problematiikan moniulotteisuutta, sukupuolinäkökulmaa ja yhteyksiä koulutuspolitiikkaan (elinikäinen oppiminen ja erityisesti esikoulu sen osana ovat tehokkaita toimia syrjäytymisen torjumiseksi).

Jäsenmailta ei siis odoteta pelkkiä listoja toimenpiteistä, vaan analyysiä avainprioriteeteista ja tehdyistä valinnoista; komissio odottaa *selektiivisyyttä*. Tavoitteena on entistä tehokkaampi, strukturoidumpi strategia ja sen hyvä hallinta (governance).

Komissio on korostanut "Sispien lissabonointia" (!!!) eli sitä, että kansalliset sosiaalipoliittikkaraportit on linkitettävä kansalliseen Lissabonin uudistusohjelmaan.

Aluksi odotetaan koko kansallisen problematiikan reflektointia, joka on linkitettävä hyvin selkeästi valittuihin avainpriori-

teetteihin ja niiden perusteluihin. Tässä on asetettava täsmälliset (kvantitatiiviset) tavoitteet, joiden arvioinnin perustana ovat yhteiset indikaattorit. Unionin yhteiset tavoitteet ja jäsenmaan prioriteetit on linkitettävä yhteen. Jäsenmaiden on selitettävä keinot, joilla tavoitteet pyritään saavuttamaan (myös rahoitus ja monitorointi) sekä se, mitkä tahot ovat vastuussa implementoinnista. Myös eri toimijoiden (työmarkkinaosapuolet, kansalaisyhteiskunta) osallistuminen on erikseen selvitettävä.

### ***Komission kuuden kohdan tarkistuslista kansallisen raportin laatijoille:***

- 1) Onko kansallinen lähestymistapa integroitu ja strateginen?
- 2) Onko raportin ja Lissabonin strategian välinen yhteys selkeä?
- 3) Toimiiko raportin jokainen osio myös itsenäisenä kokonaisuutena?
- 4) Onko prioriteetit identifioitu ja perusteltu (implementointi mukaan lukien)?
- 5) Ovatko seuranta- ja evaluaatiojärjestelyt mukana?
- 6) Onko strategia näkyvä, transparentti ja eri toimijat osallistava?

## **Sosiaalisen suojelun avoimen koordinaation arvioiminen**

Avoimen koordinaatiomenetelmän (akm) arviointi perustuu pääosin jäsenmaissa tehtäviin arviointeihin, joista tehdään EU-tasolla synteesi. Komission ja jäsenmaiden välistä suhdetta on tässä kuvattu sanalla "*critical partnership*". Olennaiset kysymykset avoimen koordinaation arvioinnissa ovat seuraavat:

- miten akm on vastavuoroisesti vahvistanut Lissabonin ja kestävän kehityksen strategioita?
- mikä on rakennerahastojen rooli, miten ne tukevat Lissabonin tavoitteita akm:n kautta?
- ovatko akm:n tavoitteet relevantteja, koherentteja ja synergisiä (feeding in - feeding out)?
- hallintatapa (governance) jäsenmaan ja EU:n tasolla
- vaikutus ja konvergenssi - saavutetaanko yhteiset tavoitteet?

## Lasten oikeuksia koskeva EU-strategia

Komissio julkaisi kesäkuussa ehdotuksensa EU:n lasten oikeuksien strategiaksi. Siinä ehdotetaan mm. yhteisen eurooppalaisen hätänumeron perustamista erityisesti lasten katoamistapauksiin ja seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyen. Komissio aikoo nimittää erillisen lasten oikeuksia koskevien asioiden koordinaattorin ja valmistella Vihreän kirjan lasten oikeuksista. Lisäksi komissio haluaa varmistaa, että kaikki EU:n sisäiset ja ulkoiset politiikat kunnioittavat lasten oikeuksia kansainvälisten sopimuisten velvoitteiden mukaisesti. [Komission tiedote](#) asiasta.

## Kaksi EY-tuomioistuimen tuotetta ratkaisua terveyspalveluista

### Tapaus Watts: ulkomailta haettu hoito on korvattava, ellei kotimaassa tarjota hoitoa kohtuullisessa ajassa

EY:n tuomioistuimen 16. toukokuuta antaman tuomion mukaan oikeus saada hoitoa toisessa EU-maassa ja oikeus saada tästä kotimaassa korvausta koskee tietyin ehdoin myös julkista terveydenhuoltojärjestelmää. Tuomioistuimen aiemmat vastaavat ratkaisut ovat koskeneet sellaisia järjestelmiä, joissa hoitoa on antanut yksityinen taho ja korvausta on haettu sairausvakuutusjärjestelmästä.

Yhteisön tuomioistuin toteaa, että mikäli potilasta ei kotimaassa voida hoitaa lääketieteellisesti hyväksyttävässä ajassa, potilas voi mennä hoitoon toiseen EU:n jäsenmaahan ja saada korvauksen kotimaastaan. Voidakseen evätä potilaalta luvan, terveydenhuoltojärjestelmän on osoitettava, ettei odotusaika kotimaassa ylitä aikaa, joka on lääketieteellisesti perusteltu, kun otetaan huomioon potilaan terveydentila ja hoidon tarve.

Ko. tapaus koski 75-vuotiasta brittiä **Yvonne Wattsia**, joka ei alistunut yli vuoden mittaiseen leikkausjonotukseen Englannissa ja lähti lonkkaleikkaukseen Ranskaan. Tämän jälkeen hän pyysi kotimaansa julkista terveydenhuoltojärjestelmää (NHS) korvaamaan kulut. NHS on monessa suhteessa samankaltainen järjestelmä kuin Suomen julkinen terveydenhuolto, joten tuomiolla voi olla vaikutusta myös meillä.

### Tapaus Acereda Herrera: matka- ja majoituskuluja ei korvata hakeuduttaessa hoitoon toiseen jäsenmaahan

EY:n tuomioistuin totesi 15. kesäkuuta antamassaan tuomiossa, että matka- majoitus- ja ateriakuluja ja perheenjäsenille matkustamisesta aiheutuneita kuluja ei korvata silloin kun potilas matkustaa toiseen jäsenmaahan saamaan hoitoa. Tapaus (C-466/04) koski espanjalaista **Manuel Acereda Herreraa**, joka oli saanut kotimaansa toimivaltaiselta laitokselta E 112 -todistuksen päästäkseen sairaalaan hoitoon Ranskassa. Espanjalaisen Cantabrian alueen julkiset terveystalvelut (SCS) otti Ranskassa annetun sairaalahoidon kustannukset vastattavakseen. Acereda Herrera kävi useaan otteeseen Ranskassa hoidossa perheenjäsenensä saattamana, ja hän vaati SCS:ää korvaamaan näistä matkoista aiheutuneet matka-, oleskelu- ja ateriakulut. SCS kieltäytyi ja asia päättyi lopulta EY:n tuomioistuimen käsiteltäväksi. [Tuomioistuimen tuomio](#)

## Ajankohtaista tutkimuksesta

Eurooppalaisen sosiaalipoliittisen tutkimuksen keskeinen foorumi, järjestyksessään neljäs **ESPAnet Conference** järjestetään tänä syksynä Bremenissä teemalla "*Transformation of the Welfare State: Political Regulation and Social Inequality*". Tutkimuspaperit löytyvät osoitteesta:

<http://www.espanet2006.de/>

### Bruno Palier ja hyvinvointiuudistusten eurooppalaistuminen

*Euso-verkoston* kansainvälisen kevätseminaarin pääpuhujana oli ranskalaistutkija **Bruno Palier**, jonka mukaan hyvinvointivaltioiden muutostutkimus on väheksynyt Euroopan tason osuutta kansallisten reformien selittäjänä. Vaikuttimia ja syitä etsitään globalisaatiosta ja kotimaisista prosesseista, muttei Euroopasta. Samaan aikaan eurooppalainen makrotalouspolitiikka on kuitenkin yhä integroidumpaa, ja useita eurooppalaisia strategioita kansallisten sosiaalipoliittikkareformien koordinoimiseksi on ollut käynnissä jo vuosien ajan. 1990-luvulta saakka vastakkainasettelu Euroopan talouspolitiikan ja kansallisten sosiaalipoliittikkojen välillä on kärjistynyt.

Palierin mukaan hyvinvointivaltion nykyanalyyseissa ei ole riittävästi huomioitu tätä sen keskeistä kriisielementtiä, joka johtuu talous- ja sosiaalipoliitiikan välisestä "tuplaristiriidasta": edellinen on neoklassista, tarjontaa painottavaa, ja siitä päätetään Euroopan tasolla, jälkimmäinen puolestaan linkittyy vielä keynesiläisiin, kysyntää painottaviin lähestymisiin.

poihiin ja siitä päätetään yhä - ainakin muodollisesti - kansallisella tasolla. Kaikki uudet politiikat, joilla pyritään koordinoimaan työllisyys- ja talouspolitiikkaa Euroopan tasolla pyrkivät ratkaisemaan tätä kriisiä tarjoamalla näkökulmia talous- ja työllisyyspolitiikan yhteensovittamiseen.

Avoin koordinaatiomenetelmä pyrkii kehittämään yhteiseurooppalaisen vision sosiaalipoliitikasta ja levittämään siten uutta orientaatiota hyvinvointipoliittisiin uudistuksiin. Palier käyttää tässä termiä "*intellectual influence*". Juuri ideoiden rooli on keskeinen käynnissä olevissa hyvinvointivaltioreformeissa, ja hyvinvointivaltion muutosta tulisi tutkia esim. pelkän globalisaation sopeutumisen sijasta enemmän "*in terms of public policies constructed through social interaction increasingly involving European institutions*". Ongelmien syiden ja institutionaalisten rajoitusten identifiointi ei riitä, jos halutaan ymmärtää uudistusprosessia, joilla ongelmiin pyritään vastaamaan.

The Europeanisation of Welfare Reforms.

### Hallinnan tutkimuksesta

Hallinnan käsitteen käyttö on kymmenessä vuodessa lyönyt itsensä läpi useilla tieteenaloilla. Käsite on palautettavissa kahteen ryppäeseen:

- (1) hallintaan aikalaiskäsitteenä ja
- (2) hallintaan eurooppalaisittain (Euroopan unionin hallintapyrkimykseen).



## Hallinta aikalaiskäsitteenä

Ensimmäiselle hallinnan käyttötavalle on ollut ominaista distanssin otto Euroopan unionin nimissä tapahtuvaan tarkasteluun. **Mary Daly**<sup>1</sup> mielestä hallinta on sosiaalitieteissä tutkijoiden käyttämä iskusana ilman käsitteen omien juurien tunnistamista. Daly katsoo, että sosiaalipolitiikka on jättänyt oman tutkimuskenttänsä, kun hallinnan käsite on syrjäyttänyt hallitsemisen (government) ja tehnyt hallintoon (administration) palautuvan tarkastelun epätydyttävän kapeaksi. Hänen mukaansa sosiaalipolitiikan tutkimuksessa hallinnalla ei ole ollut mitään yksittäistä viitekehystä; päinvastoin siihen on viitattu hyvinkin erilaisten ilmiöiden yhteydessä. Yleisimmillään käsite on palvellut yksityisen ja julkisen alan yhteistyösuhteiden rakentumisen analyysiä.

Dalyn mukaan "hallinta" kutsuu kuitenkin tätä laajempaan problematiikkaan, tarkastelemaan myös suhteita paikallisen, alueellisen ja kansallisen välillä, valtion roolia ja sen suhdetta kansalaisyhteiskuntaan, eri intressiryhmien keskinäisasemia sekä politiikan kehyksiä, orientaatioita ja toimeenpanoa. Kyse on siitä, että "hallinnan" avulla pitäisi saada esiin "sosiaalisen kapasiteetti" näissä järjestelyissä. Tätä haltuunottoa Daly helpottaa jakamalla hallinnan kolmeen opilliseen "juureen": *kansainväliseen poliittiseen taloustieteen* ja siinä erityisesti kirjallisuuteen, jossa käsitellään globalisaation tuomia haasteita kansallisvaltiolle; toiseksi *julkiseksi politiikaksi* kutsuttuun oppialaan, jonka avulla tartutaan Euroopan unionin ja muiden kansainvälisten organisaatioiden poliittiseen ja hallinnolliseen kehitykseen; ja kolmanneksi *poststrukturealistiseen sosiaalitieteeseen*, jossa analysoidaan valtasuhteiden dynamiikkaa ja yhteyksiä hallitsemisen, politiikan ja ihmisten käyttäytymisen muuntelun välillä.

<sup>1</sup> Mary Daly on tarkastellut hallinnan käsitteen oppihistoriallisia juuria ja kehitystä ja ottanut kantaa hallinnan käsitteen antiin sosiaalipolitiikan tutkimukselle. Daly saapuu Suomeen Poverty Round Tablen puhujaksi syksyllä.

**Kees van Kersbergen**<sup>2</sup> ja **Frans Van Waarden** tarttuvat samaan aikalaisiongelmaan kuin Daly. Heidän mielestään hallinnan tutkimus on teoreettisesta epätarkkuudestaan ja käsitteellisestä sekasorrostaan huolimatta jo teollisuuden haara: "hyvällä hallinnalla" on useita eri versioita, samoin "hallinnalla ilman hallitsemista", myös "hallinta verkkojen avulla" sirpaloituu useaksi versioksi. Kersbergenin mukaan hallinnan tutkimus vaatii politiikan, lain, julkisen hallinnon, talouden ja liikkeenjohdon, sosiologian, historian ja maantieteen tutkimuksen yhteispanosta. Kersbergenin ja Van Waardenin tarkastelu on (ehkä) mittavin koonnos käsitteen oppialallisista juurista.

## Hallinta eurooppalaisittain

Toiselle hallintakäsitteen käyttötavalle on ominaista kontribuutio Euroopan unionin nimissä eteneviin hallintapyrkimyksiin. Räjähdyks hallinnan käsitteellisen sisällön rakentamisessa tapahtui 2000-luvun alussa, kun Euroopan unioni alkoi puhua omista toimintatavoistaan hallinnan kielellä. Lisää vauhtia tähän kirjallisuuteen toi se, että EU:n kuudenteen tutkimusohjelmaan sisältyy Euroopan hallinnan aktiiviteettialue. Sen piirissä on edennyt reilut 200 tutkimushanketta, ja sen rahoittamana toimii tällä hetkellä kaksi suurta epis-teemistä yhteisöä, joiden kattokäsitteenä on hallinta.

Toinen näistä on "Network of Excellence on efficient and democratic governance in a multilevel Europe". Tämä hanke, joka kulkee nimellä **CONNEX**, kokoa 23 Euroopan maasta 43 instituutiota ja runsaat 170 hallinnan käsitteestä kiinnostunutta tutkijaa. Toinen on European University Institute'n Robert Schuman Centren

<sup>2</sup> Kees van Kersbergen on niin ikään "entinen hyvinvointivaltiotutkija". Yhdessä politiikan tutkija Frans van Waardenin kanssa hän on tehnyt mittavaa ja teoreettisesti jäsentyvää pohjatytöä hallinnan tutkimuksen eteen poimien kirjallisuudesta "the shifts in governance". Van Kersbergen luennoi Stakesissa vuonna 1996 Euroopan integraation ja hyvinvointivaltion välisestä suhteesta.



yhteydessä toimiva "Integrated Project on New Modes of Governance". Tämä hanke, joka kulkee nimellä **NOWGOV**, sisältää 24 projektia ja kaksi "task forcea", hankkeessa on mukana 35 tutkimusinstituuttia reilun 50 tutkijan voimalla.

CONNEXissa toimiva **Beate Kohler-Koch**<sup>3</sup> on keskeinen verkostohallinnan ajattelija; hän vetää omassa instituutissaan hanketta "Democracy and Multilevel Governance". Siinä keskitytään valtio - yhteiskuntasuhteiden tarkasteluun sekä EU-instituutioiden kehitykseen ja suorituskykyyn. Verkostohallinta näyttää nyt korvaavan sitä ajattelua, joka ennen kulki monitasoisen hallinnan nimellä.

Monitasoinen hallinta palautui aikoinaan kahteen juureen: ensinnäkin kansainvälisiin suhteisiin viitaten sekä sääntelyn muotojen että politiikan sisällön nojalla syntyneisiin valtasuhteisiin. Monitasoisuus ei tarkoita vain hallitsemista tasojen kautta, vaan myös julkisen ja yksityisen alan toimijoiden yhteen kytkemistä. Siinä monitasoisen hallinnan muodossa, jonka **Stephan Leibfried** ja **Paul Pierson** toivat sosiaalipolitiikan tutkimukseen (1995), käsite sisälsi vain tasoajattelun (Union and its constituent units). Toinen monitasoisen hallinnan juuri on vertaileva julkisen politiikan tutkimus (European public policy analysis), joka kehittyi vastineeksi valtiokeskeisille integraatioteorioille.

NOWGOVissa on viisi klusteria, joissa kussakin Euroopan hallinnan käsite työskentelee sisällöllisesti. Mukana on myös hyvinvointivaltiotaustaisia tutkijoita kuten **Martin Rhodes**, **Maurizio Ferrera** ja **Philip Pochet**. Hankkeessa tutkitaan hallinnan muutosta Euroopassa kartoittamalla, arvioimalla ja analysoimalla "mitä kaikkea hallinnan uudet muodot sisältävätkään".

<sup>3</sup> Kohler-Koch työskentelee Mannheimin yliopiston yhteydessä toimivassa Centre for European Social Research instituutissa. Hän on tärkeä Euroopan hallintakäsitettä rakentanut tutkija; hänellä ei ole hyvinvointivaltiotutkijataustaa. CONNEXissa toimivat EU:n sosiaalipolitiikasta väitellyt **Gerda Falkner** ja myös **Kees Van Kersbergen**. Hankkeessa ei ole mukana suomalaisia.

Monitasoinen hallinta ei ole enää tässäkään hankkeessa käsitteellisen työstämisen kohteena. NOWGOV ja CONNEX julkaisevat yhdessä kahta sarjaa: *European Governance papers* ja *Living reviews*. Näistä jälkimmäinen on E-journal, jota toimittaa **Gerda Falkner**.

Menossa on tavallaan kaksi eri suunnista nousevaa kehityskaarta. Osa tutkijoista on tiiviisti sitoutunut EU:n hallinnan käsitteellistämiseen (esim. Kohler-Koch), ja toisia taas kiinnostaa laajempi hallinnan problematiikka (esim. Van Kersbergen).

## **Merkintöjä: "Postlissabonilainen sosiaalipolitiikka"**

**(Erikoistutkija Annikki Savio, Stakes)**

"Postlissabonilainen" sosiaalipolitiikka viittaa siihen, ettei ole enää olemassa selkeästi erotettavissa olevaa "EU:n omaa" ja "Suomen omaa" sosiaalipolitiikkaa, vaan sosiaalipolitiikkaa, jota unioni harjoittaa oman alueellisen kokonaisuutensa hyväksi.

Suomalaisessa keskustelussa on pidetty kauan kiinni siitä, että unionin sosiaalipolitiikka on omaamme nähden selvästi erilaista, ja että EU:lla ei ole tekemistä sen kanssa, minkälaisista sosiaaliturvaa päättämme kansalaisillemme tarjota. Vasta Lissabonin strategia, ja etenkin sen "tarkistus" kevään 2005 huippukokouksessa, on alkanut romuttaa tätä puhetapaa. Uutena on, että nyt EU:n sosiaalipolitiikka on "oman sosiaalipolitiikkamme sisällä", kun aikaisemmin se oli siitä "ulkona"!

Mitä tämä "sisälläolo" sitten tarkoittaa? Asiaa referoivaa kirjallisuutta on roppakaupalla, ja siitä voidaan nostaa esiin ainakin neljä teemaa:

(1) Ensimmäisessä teemassa on kyse siitä, että Lissabonin strategiaan kuuluva talous-, työllisyys- ja sosiaalipolitiikan keskinäissidos - politiikkakolmio - tarkoittaa

taa EU:n ja Suomen sosiaalipoliittisten *päämäärien yhteensovittamista*. Tämä puhetapa sisältää sen, että unionin ja kansallisen sosiaalipolitiikan *intressit ovat yhtenäiset*.

(2) Toisessa teemassa on kyse siitä, että em. päämäärien yhteensovittaminen toteutuu *poliittisina prosesseina, ja "pehmeästi"*. Puhetapa sisältää sen, että EU ja Suomi tekevät *yhteistyötä*.

(3) Kolmannessa teemassa EU:n "pehmeä sosiaalipoliittikka" näyttäytyy elinehtona suomalaisten hyvinvoinnille. Puhetapa sisältää sen, ettei Suomi voi ilman unionia enää ylläpitää omaa hyvinvointimalliaan.

Jo nämä kolme teemaa osoittavat, että Lissabonin jälkeen tapahtunut puhetavan muutos on ollut melkoinen. Kun ennen vuotta 2000 korostettiin valtaa, joka kansallisvaltiolla on suhteessa EU:iin, nyt Euroopan unioni asemoidaan kokonaan uudella, itse asiassa käänteisellä tavalla: unionin sosiaalipoliittikka on nyt *"hyvinvointivaltion pelastaja"*, kun ennen Lissabonia se oli *uhka* oman mallimme ylläpitämiselle.

(4) Neljäs teema lähtee jo siitä, että Suomen malli on kopioitavissa koko unioniin. Puhetapa sisältää sen, että meidän tulisi alkaa aktiivisesti "suomettaa" Eurooppaa, sillä juuri meidän "hyvinvointivaltiolisuutemme" on unionille mieluinen.

Lissabonin strategiaan sisältyvä sosiaalipoliittikka on kuitenkin paljon isompi ja vakavampi juttu kuin vallalla oleva puhetapa antaa ymmärtää. Euroopan unioni on itsestään huolehtiva liitto, joka organisoii itsensä poliittisena yhteisönä sille ominaisen "polityn" ominaisuudessa. Sillä on siis oma toimintakontekstinsa, ja sosiaalipoliittikalla tehdään sille sopivaa hyvinvointiapparaattia. Sellainen puhe, että EU:n sosiaalipoliittikka on nyt "omamme sisällä" tai että unioni on omimassa meidän mallimme, onkin jätettävä jo taakse.

Lissabonin strategiaa katsotaan ylipäänsä liikaa sen yksityiskohtien kautta, vaikka kyseessä on unionin laajuinen muutosohjelma. Sen myötä meille tuttu hyvinvointivaltioajattelu on saanut uusia raameja "Euroopan sosiaalisena mallina". Tämä malli on pikemminkin "vapaa tila" ja joustava puheavaruus kuin hyvinvoinnin malli sinänsä. Unioni on antanut Euroopan sosiaalisen mallin avulla itsensä jäsenmaiden käyttöön; hyvinvointivaltio aloittaa nyt uransa unionissa, ja tämän myötä Euroopan unioni on tavallaan "hyvinvointivaltiolistunut".

\*\*\*\*\*

**Hyvinvointi United - FC Sisämarkkinat:**  
**Reilu peli** on Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton ([www.stkl.fi](http://www.stkl.fi)) tuore julkaisu, joka on syntynyt myös osana *Eusoverkoston* jäsenten välistä yhteistyötä Kirja analysoi hyvinvointipolitiikan ja sisämarkkinoiden välisiä yhtymäkohtia ja niiden vaikutuksia kansalliseen politiikkaan ja toimintakäytäntöihin. Se tekee näkyväksi talouden ja sosiaalisen uudenlaista suhdetta, sosiaaliturvan suhdetta markkinoihin. Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden väliset suhteet hyvinvointipolitiikan alueella ovat viime vuosina merkittävästi muuttuneet sisämarkkinoiden laajentumisen kautta. Sisämarkkinoiden tiivistyminen ja kilpailuvaatimusten kasvu vaikuttavat myös jäsenmaiden sosiaaliturvajärjestelmien kehittämiseen ja rajoittavat kansallista toimivaltaa.

.....

*Palautetta ja toivomuksia Eurooppa-asioiden käsittelystä ja teemoista Euson sivuilla voi lähettää tutkija Elina Palolalle Stakesiin: [etunimi.sukunimi\[at\]stakes.fi](mailto:etunimi.sukunimi[at]stakes.fi)*

Toimitus:  
Elina Palola ja Helena Aavavesi